Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

31 497 Passend onderwijs

Nr. 221

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2016

In de afgelopen tweeënhalf jaar hebben leraren, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich samen ingezet om passend onderwijs vorm te geven in de praktijk en ieder kind een passende plek in het onderwijs te bieden. Door uit te gaan van wat een kind nodig heeft, de ouders en leerlingen te betrekken, de inhoud centraal te stellen en bereid te zijn tot samenwerking, lukt het om voor steeds meer kinderen een passende plek te realiseren. Er worden daarbij betekenisvolle stappen gezet. Ik heb veel waardering voor het harde werken en de inspanningen van betrokkenen in het land.

Maar passend onderwijs is nog niet klaar. De resultaten zoals we die voor ogen hadden bij de invoering van passend onderwijs worden nog niet overal behaald. De grote inzet van alle partijen zal onverminderd moeten doorgaan om de resultaten te behalen die we met elkaar hebben geformuleerd en ervoor te zorgen dat alle kinderen een passend onderwijsprogramma krijgen. Op onderdelen vind ik de invoering van passend onderwijs niet goed genoeg verlopen en doe ik voorstellen om tot verbetering te komen. Dat gaat met name om de toerusting van de schoolteams, de samenwerking met de jeugdhulp en zorg, de inzet van middelen door de samenwerkingsverbanden en op het terugdringen van het aantal thuiszitters.

Opbouw van de brief

In deze brief ga ik eerst in op het eerste advies van de Onderwijsraad. Daarna schets ik drie ontwikkelingen die door de invoering van passend onderwijs tot stand zijn gekomen en zijn versterkt:
1) Meer variatie in aanbod door versterkte samenwerking;
2) Het realiseren van een dekkend aanbod en het creëren van randvoorwaarden door samenwerkingsverbanden;
3) De leerplichtcijfers en de aanpak om het aantal thuiszitters terug te dringen.

kst-31497-221
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Ik baseer mijn beeld op de onderzoeken die zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO),
De onderzoeken zijn bij deze brief gevoegd. Het betreft een onderzoek met daarin casusstudies bij verschillende samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen, een onderzoek bij lerarenopleidingen, een monitoronderzoek bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren en een journalistiek onderzoek onder ouders en leraren. De rode draad in deze, met name kwalitatieve onderzoeken is hoe betrokkenen (samenwerkingsverbanden, scholen, leraren en ouders) passend onderwijs ervaren. De onderzoekers geven aan dat passend onderwijs nog volop in ontwikkeling is en dat het lastig is om de impact van het beleid op dit moment al vast te stellen. Ook zien zij, net als ik, dat er veel diversiteit is in de aanpak van passend onderwijs door samenwerkingsverbanden, besturen, scholen en leraren.

Naast de onderzoeken van het NRO zijn ook de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de accountmanagers passend onderwijs van mijn ministerie gebruikt als input voor deze rapportage.

Bij deze brief is een boekje gevoegd waarin vanuit verschillende perspectieven wordt teruggeblikt op twee jaar passend onderwijs. De pioniers die een jaar eerder zijn gestart, reflecteren op waar zij nu staan. Er staat een artikel in over de samenwerking met jeugdhulp en zorg en portretten van kinderen. Ook blikken de organisaties die de invoering in het land ondersteunen terug op twee jaar passend onderwijs.

De Minister zal uw Kamer in januari informeren over de ontwikkelingen rondom passend onderwijs in het mbo.

Het advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft mij geadviseerd over de uitvoering van passend onderwijs. In dit eerste advies geeft de raad aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling en de implementatie van passend onderwijs. Ik ben blij met de gekozen insteek. Het bevat veel waardevolle adviezen. Zo merkt de raad op dat tijd nodig is voor de invoering van passend onderwijs en geeft hij ook aan waar kansen en knelpunten liggen. Verder geeft de raad aanbevelingen om de tijd goed te benutten, stappen voorwaarts te stimuleren en waar nodig bij te sturen. In 2018, wanneer meer gegevens beschikbaar zijn over effecten van passend onderwijs, zal de raad adviseren over de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van passend onderwijs.

Terecht merkt de raad op dat het succes van passend onderwijs aan een bredere set van doelen moet worden afgemeten dan alleen het aantal thuiszitters. Zoals ook naar voren komt in deze brief is passend onderwijs zo veel meer. De vormgeving van passend onderwijs in de klas met goed toegeruste leraren, een betere samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en het verminderen van bureaucratie, om er een paar te noemen. De conclusie van de raad dat de doelen van passend onderwijs meer betekenis dienen te krijgen in samenspraak tussen scholen, besturen en samenwerkingsverbanden onderschrijf ik van harte. Samenwerkingsverbanden kunnen meer hun eigen visie ontwikkelen en doelen stellen voor passend onderwijs, passend bij de specifieke situatie van de scholen in de regio.

De onderwijsraad waarschuwt voor het ontbreken van voldoende informatie, met name op leerlingniveau, om de stelselverantwoorde-

lijkheid voor passend onderwijs goed te kunnen uitoefenen. In reactie wil ik erop wijzen dat een van de doelen van passend onderwijs is om anders naar kinderen te kijken en ze niet langer te labelen. Door uit te gaan van wat zij nodig hebben, in plaats van wat zij hebben, is de vergelijking tussen leerlingen met en zonder een extra ondersteuningsbehoefte, voor en na de invoering van passend onderwijs bijzonder lastig. Bovendien zijn ook andere factoren dan passend onderwijs van invloed op de loopbanen van leerlingen, zoals andere beleidsprogramma's, eigenstandige ontwikkelingen in het onderwijs en/of economische omstandigheden. Dat wordt in het onderzoek naar de loopbanen van leerlingen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt voor de invoering van passend onderwijs ook benoemd. Er kunnen daardoor geen goede uitspraken worden gedaan over het effect van passend onderwijs op leerlingen.[1] De kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen, ook die met een extra onderwijsbehoefte, is daarom een van de uitgangspunten van het beleid en de evaluatie daarvan. Er worden verschillende instrumenten ingezet om de kwaliteit en de opbrengsten van leerlingen te monitoren, zoals het toezicht door de inspectie, themaonderzoeken en peilingsonderzoeken.

Het doel van passend onderwijs is dat meer leerlingen een plek krijgen in het reguliere onderwijs. Er zijn echter ook leerlingen waarvoor speciaal onderwijs, zeker op dit moment het best passend is. Daarom is inclusief onderwijs niet expliciet als meest wenselijke optie gepresenteerd en is met de uitwerking van passend onderwijs ook nadrukkelijk gesteld dat het speciaal onderwijs blijft bestaan. De Onderwijsraad geeft aan dat dit niet altijd strookt met internationale verdragen. Hij baseert zich daarbij op de recente inwerkingtreding van het IVRPH (VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap). De implementatie van dat verdrag wordt op dit moment voorbereid onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van VWS.

De raad benoemt een aantal spanningen die de doelbereiking kunnen beïnvloeden. Het gaat om de spanning tussen het stellen van regels (meer criteria) en behouden van ruimte (voor individuele onderwijsbehoeften), maar ook de governance van samenwerkingsverbanden in verhouding tot de governance van individuele schoolbesturen. Het monitoren van ongewenste neveneffecten van het beleid, zoals de raad aanbeveelt, vormt dan ook al een onderdeel van het evaluatieprogramma passend onderwijs.

Tenslotte adresseert de raad schoolbestuurders om de afstand tussen bestuur en onderwijspraktijk te overbruggen, waarbij de raad opmerkt dat het hier om tweerichtingsverkeer gaat: ook onderwijsprofessionals zelf zijn aan zet om de ontwikkelingen in hun beroep bij te houden. Daarbij heeft de deskundigheidsbevordering van leraren, met name op het terrein van differentiatievaardigheden, de hoogste prioriteit.

Een reactie op de overige aanbevelingen die de raad in dit rijke advies doet, geef ik bij de relevante passages in deze brief.

[1] Koopman, P. & Rossen, L. (2016). Loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen, van voor de invoering van Passend Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Meer variatie in aanbod door versterkte samenwerking

Creatieve oplossingen voor maatwerk leiden vaker tot een dekkend aanbod

Scholen ervaren door passend onderwijs meer vrijheid en vinden het positief dat budgetten niet meer leerlinggebonden zijn. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren schatten in dat de basisondersteuning op scholen in ruime of zeer ruime mate wordt gerealiseerd. Dat blijkt uit de monitor die is uitgevoerd naar het ondersteuningsaanbod.[2] Daarmee worden randvoorwaarden gecreëerd om voor meer leerlingen maatwerk te bieden. Dat geldt ook voor de maatregelen in het kader van *onderwijs op een andere locatie dan de school*, voor kinderen die tijdelijk of gedeeltelijk niet naar school kunnen. Zij kunnen op basis daarvan minder uren onderwijs op school volgen. Naast onderwijs op school kunnen zij een deel van het programma thuis of op een andere (zorg)locatie volgen. Voor kinderen waar het samenwerkingsverband geen passend onderwijsaanbod heeft, wordt het in bijzondere situaties mogelijk om voor die kinderen onderwijs bij een particuliere instelling te bekostigen. Twee wetsvoorstellen die voor de wettelijke verankering moeten gaan zorgen, zijn inmiddels voorgelegd voor internetconsultatie.[3]

Over de ruimte voor maatwerkmogelijkheden is onder meer via de website en de nieuwsbrieven passend onderwijs naar het veld gecommuniceerd. Er zijn regelmatig vragen over de ruimte die de wetgeving biedt. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen daarom ook ondersteuning krijgen bij het uitwerken van maatwerkoplossingen, bijvoorbeeld door de onderwijs(zorg)consulenten, Gedragswerk en de inspectie. Het resultaat van deze uitwerking kan worden vastgelegd in een onderwijsovereenkomst tussen de school en ouders. Het is voorgekomen dat de inspectie deze overeenkomst mede heeft ondertekend. Hierdoor kan de indruk worden gewekt dat deze afspraken alleen mogelijk zijn door deze medeondertekening. Dit is nadrukkelijk niet het geval. Deze afspraken moeten binnen het wettelijk kader passen en hebben geen handtekening van de inspectie nodig. Om misverstanden te voorkomen heb ik met de inspectie afgesproken dat er geen overeenkomsten meer mede worden ondertekend door de inspectie. Uiteraard blijft de inspectie beschikbaar om bij ingewikkelde situaties mee te denken over een oplossing. Ook zal ik komende periode voorlichting geven over de maatwerkoplossingen die mogelijk zijn binnen de wettelijke kaders.

Verkenning naar meer ruimte voor maatwerk door deeltijdonderwijs

Er is een groep kinderen waarvoor ook bovenstaande maatregelen geen oplossing bieden, omdat die maatregelen ervan uitgaan dat een kind ten minste de helft van de tijd naar school gaat of de mogelijkheden heeft om daar naartoe te groeien. Kinderen die dat niet kunnen, krijgen een ontheffing van de leerplicht.[4] In het algemeen overleg in juni jongstleden (Kamerstuk 31 497, nr. 219) heb ik toegezegd een verkenning te doen of deeltijd onderwijs voor deze kinderen een oplossing zou kunnen bieden. Naar aanleiding van die verkenning stel ik voor om in een experiment te onderzoeken hoe deeltijd onderwijs inhoudelijk ingericht kan worden en

---

[2] Smeets, E. & Veen, D. van (2016). Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016. KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

[3] De wetsvoorstellen Technische wijziging passend onderwijs en Onderwijs op een andere locatie.

[4] Leerplichtwet, artikel 5, onder a.

wat de bedoelde en onbedoelde effecten zijn. Het is namelijk lastig om dat vooraf, vanaf de tekentafel goed in beeld te brengen. Wat betreft de bekostiging geldt dat de basisbekostiging voor deze kinderen automatisch volgt op basis van de inschrijving. De ondersteuningsbekostiging moet via het samenwerkingsverband worden toegekend. Samen met de Staatssecretaris van VWS ga ik aan de slag met de uitwerking van een experiment en stuur dat in de eerste helft van 2017 naar uw Kamer.

Meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs

Er is meer samenwerking tussen reguliere scholen, speciaal basisonderwijs (sbo) en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), sinds het (v)so deel uitmaakt van de samenwerkingsverbanden. Zo blijkt uit onderzoek naar de impact van passend onderwijs onder die schoolsoorten. De scholen zijn positief over de versterkte samenwerking. Het (v)so geeft aan zichtbaarder geworden te zijn voor het reguliere onderwijs, waardoor ze makkelijker te benaderen zijn. Ook zien zij kansen om nog meer samen te werken en elkaars expertise beter te benutten.[5]

Soms wordt ervoor gekozen om onderwijs in één gebouw te bieden door verschillende typen scholen. Zo bestaat de Talentencampus in Venlo uit een basisschool, een school voor speciaal basisonderwijs en een school voor speciaal onderwijs en is er ook nog reguliere en speciale kinderopvang in het pand. Eduwiek in Hoogeveen heeft in één gebouw regulier en speciaal voortgezet onderwijs en een instelling voor jeugdhulp. Dat biedt ruimte om maximaal gebruik te maken van elkaars expertise. De inspectie is er wel scherp op dat altijd duidelijk is dat de school waar de leerling is ingeschreven verantwoordelijk is en blijft voor het onderwijs aan een leerling. Ik vind dat een mooie ontwikkeling en ik zie dat daar met veel enthousiasme aan wordt gewerkt. Leraren zien dat zij hierdoor meer leerlingen een passend programma kunnen bieden. Ook stimuleert het de kennisuitwisseling tussen het personeel van de verschillende scholen. Samen met de PO-Raad, de VO-raad en de vakorganisaties ondersteun ik scholen en samenwerkingsverbanden om deze samenwerking verder vorm te geven. Dat doen we met gesprekken en ondersteuning op locatie, regionale en landelijke bijeenkomsten en via een aantal handreikingen met wettelijke mogelijkheden, een stappenplan en een beschrijving van voorbeelden. Eind van dit jaar wordt het stappenplan gepubliceerd op www.passendonderwijs.nl.

Samenwerking met jeugdhulp en zorg op de scholen

Scholen zijn positief over de inzet van schoolmaatschappelijk werk en ook breder zie ik mooie voorbeelden van samenwerking rondom preventie, inkoop van jeugdhulpverlening en ondersteuning van kinderen ontstaan.[6] Zo zijn scholen in gemeente Hoogeveen nauw betrokken bij het opstellen van de focuspunten voor de jeugdhulp in de regio in de periode 2017–2020. In Schiedam-Vlaardingen wordt in het nieuwe jaar gestart met een family class: een programma voor ouders en kinderen waarbij onderwijs en jeugd/opvoedhulp gecombineerd worden. In de regio Oost Achterhoek hebben de gemeenten en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een werkwijze ontwikkeld waarbij op één moment en aan één tafel een integraal onderwijszorgarrangement voor het kind en

---

[5] Boer, A. de & Worp, L. van der (2016). De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen; Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

[6] Smeets, E. & Veen, D. van (2016).

het gezin wordt afgesproken. Alle betrokken partijen zitten aan tafel (ouders, onderwijs, zorg en gemeente) en maken afspraken over de onderwijsplek en -ondersteuning, aanvullende zorg, mogelijke leerplicht-ontheffing en leerlingenvervoer. De ouders weten na dit gesprek van één uur met welk arrangement hun kind naar school gaat.

Scholen zijn overwegend positief over de samenwerking tussen het zorgteam van de school en de jeugdhulp en zijn van mening dat deze sinds de invoering van passend onderwijs is verbeterd. In hetzelfde onderzoek komt echter ook naar voren dat leraren in het basis- en voortgezet onderwijs nog weinig ondersteuning ervaren vanuit het wijkteam, de jeugd-ggz en overige jeugdhulp, zo blijkt uit de monitor ondersteuningsaanbod. Ook hebben zij het gevoel dat de snelheid van de inzet van hulp door externe jeugdpartners verminderd is, evenals de beschikbaarheid van goede diagnostische expertise. Vanuit de landelijke werkagenda onderwijs en jeugdhulp, loopt een ondersteuningstraject dat zich onder meer richt op de versterking van de samenwerking tussen onderwijs en de jeugdhulp in de wijk. Dat doen zij onder meer door middel van handreikingen, het delen van praktijkvoorbeelden en ondersteunen gesprekken in de regio.

Hoogbegaafden in passend onderwijs

Passend onderwijs streeft naar een passende plek voor ieder kind, dus ook voor begaafde leerlingen met mogelijk extra ondersteuningsbehoeften. Het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling (belegd bij de SLO) ondersteunt scholen en samenwerkingsverbanden bij het realiseren van passend onderwijs voor (hoog)begaafde leerlingen in het po en vo. Ik heb het Informatiepunt gevraagd om in aanvulling daarop een monitoronderzoek uit te voeren naar de stand van zaken en de ambities binnen samenwerkingsverbanden op het terrein van hoogbegaafdenonderwijs. Er wordt in kaart gebracht hoe de beschikbare mogelijkheden aansluiten op de (extra) ondersteuningsbehoeften van begaafde leerlingen, op welke manier de bekostiging plaatsvindt en waar eventuele aanvullende ouderbijdragen aan worden besteed. Tevens wordt onderzocht of er combinaties van onderwijs en zorg mogelijk zijn, bijvoorbeeld bij complexe problematiek (zoals trauma's of depressie), bij dreigende uitval en voor thuiszitters waarbij begaafdheid een rol speelt. Hiermee geef ik invulling aan eerdere toezeggingen aan uw Kamer om een monitor hoogbegaafden uit te voeren en meer inzicht te krijgen in de al dan niet vrijwillige ouderbijdrage. De resultaten van de monitoring zijn in de eerste helft van 2017 beschikbaar.

Meer of minder variatie in het ondersteuningsaanbod?

De Onderwijsraad constateert op basis van verschillende onderzoeken dat scholen voorzichtig zijn om zich op een bepaald type ondersteuningsaanbod te profileren en dat er nauwelijks afstemming plaatsvindt over het ondersteuningsaanbod. Hoewel ik dat eens ben met de raad dat dat risico er is, is dat niet wat ik zie in de praktijk. Zoals in deze paragraaf beschreven, zie ik juist veel nieuwe initiatieven ontstaan tussen reguliere scholen en reguliere en speciale scholen en samen met jeugdhulp om tot een passend aanbod voor individuele- en voor groepen leerlingen. Ook blijkt uit onderzoek dat scholen bereid zijn om kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte toe te laten, ook als de ondersteuningsvraag afwijkt van wat in het ondersteuningsprofiel is vastgelegd.[7] Dat is in lijn met wat van scholen wordt verwacht in het kader van de Wet gelijke behandeling. Op basis van die wet, moet de school van aanmelding altijd

[7] Eimers e.a. (2016).

eerst zelf onderzoeken of zij zelf doeltreffende aanpassingen kunnen doen om een leerling extra ondersteuning te bieden. Zij mogen kinderen alleen weigeren als de toelating tot een onevenredige belasting leidt. In die situaties moet de school op basis van de zorgplicht wel een passende plek op een andere school vinden. Dit alles neemt niet weg dat ik het signaal van raad serieus neem en ik het dekkende aanbod van de scholen binnen de samenwerkingsverbanden blijf volgen. Ook onderstreep ik de oproep van de raad om in te zetten op nieuw ondersteuningsaanbod en dat vast te leggen in het schoolondersteuningsprofiel.

Wanneer samenwerkingsverbanden de ruimte die passend onderwijs biedt beter benutten en doelen stellen die passen bij de regionale situatie, dan kunnen er verschillen ontstaan in de wijze waarop de extra onderwijsondersteuning wordt vormgegeven. Dat is een bewuste keuze in het beleid passend onderwijs. Met de raad ben ik van mening dat de verschillen niet mogen leiden tot ongelijke kansen voor kinderen. Wel kan het zo zijn dat het passende onderwijsaanbod er in de ene regio anders uitziet dan in de andere regio, zolang het uitgangspunt is dat er in elke regio voor elk kind een passende plek is.

Ondanks de initiatieven die ontstaan in het aanbod voor leerlingen, signaleer ik nog een aantal aandachtspunten voor het vormgeven van een gevarieerd onderwijsaanbod.

Leraren hebben meer en betere ondersteuning nodig bij het vormgeven van passend onderwijs in de klas

Een van de artikelen in het boekje over twee jaar passend onderwijs gaat over excellente basisschool De Fontein in Westerhaar, een schoolvoorbeeld van passend onderwijs. Hun visie is dat kinderen vanaf jonge leeftijd allemaal met elkaar naar school moeten gaan, zodat de integratie in de samenleving vanaf school wordt vormgegeven. Kinderen met extra begeleiding zijn op deze school zowel bijzonder als gewoon en de school probeert de ruimte van passend onderwijs te benutten voor zoveel mogelijk leerlingen.

Ik realiseer mij echter dat het vormgeven van passend onderwijs op school en in de klas niet altijd eenvoudig is. Dat wordt heel treffend beschreven in het journalistieke onderzoek over de dagelijkse praktijk. Ouders die mondiger zijn geworden en veel verwachten van passend onderwijs, meer leerlingen om «voor te zorgen», ideeën over gepersonaliseerd leren en onderwijs op maat. Al deze ontwikkelingen komen samen op school en in de klas. Leraren hebben niet altijd het gevoel dat ze volledig toegerust zijn op de weerbarstige praktijk. Ze volgen theoretische cursussen, maar deze sluiten niet altijd eenvoudig aan bij de praktijk. Daarnaast hebben zij het gevoel dat het hen aan tijd ontbreekt om alle leerlingen op de juiste manier te begeleiden.[8]

Schoolleiders in het basisonderwijs vinden ondertussen dat hun teams professioneler zijn geworden, extra scholing volgen, meer denken in kansen en mogelijkheden voor kinderen, meer eigenaarschap voelen en betrokken zijn bij leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Zij geven echter ook aan dat de balans tussen de middelen en de opdracht voor passend onderwijs nog niet goed is.[9]

---

[8] Van der Meer, (2016). De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs. Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[9] Snel, T. (2016).

Werk maken van de schoolondersteuningsprofielen

Om leraren en teams beter toe te kunnen rusten, is het gesprek in de school over de vormgeving van passend onderwijs en de ondersteuning van de leraren door de schoolleiders en besturen noodzakelijk. Het idee bij de invoering van passend onderwijs was dat de schoolondersteuningsprofielen daarbij een belangrijke rol zouden kunnen spelen. Uit onderzoek blijkt echter dat de schoolondersteuningsprofielen indertijd onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen en niet goed genoeg bekend zijn bij of gedragen worden door het schoolteam. Of dat de schoolondersteuningsprofielen binnen een samenwerkingsverband weinig specialisaties of accentverschillen kennen, omdat scholen niet als «zorgschool» bekend willen staan.[10] Met de PO-Raad, de VO-raad, de vakbonden en de ouderorganisaties ben ik daarom in gesprek om te kijken hoe we de besturen, schoolleiders en leraren beter kunnen ondersteunen zodat scholen en teams beter toegerust worden om passend onderwijs vorm te geven.

Beter benutten van SEN-opgeleide leraren in teams

Bij het vormgeven van passend onderwijs helpt het als er in de school zelf expertise beschikbaar is, bijvoorbeeld in de vorm van een master special educational needs (SEN). Tussen 2011 en 2015 is het aantal scholen waar ten minste één leraar met de master SEN onderwijs geeft, gestegen van 89 procent in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs naar respectievelijk 93 en 96 procent. In het reguliere onderwijs is het aantal scholen met ten minste één leraar met de master SEN sterk gestegen. In het primair onderwijs van 49 naar 69 procent en in het voortgezet onderwijs van 58 naar 75 procent.[11] Door de expertise van de leraar met een master SEN goed in te zetten binnen het team, kan daar breder binnen de school van worden geprofiteerd.

Nieuwe leraren voorbereiden op passend onderwijs

Het goed toerusten en voorbereiden van aankomende leraren is essentieel voor passend onderwijs op de langere termijn. Ook de Onderwijsraad wijst hierop. De meeste lerarenopleidingen geven aan hun curriculum te hebben aangepast bij de invoering van passend onderwijs, om nieuwe leraren toe te rusten voor passend onderwijs. Het uitgaan van en omgaan met verschillen zijn de twee belangrijkste competenties voor passend onderwijs die de opleidingen daarbij noemen. Verder geven zij aan dat de aanpassingen de verwachte resultaten opleveren, waarmee nieuwe leraren beter voorbereid worden op de competenties die ze nodig hebben na hun opleiding. Dat blijkt uit onderzoek dat is uitgevoerd onder de lerarenopleidingen. Het onderzoeksrapport sluit af met een aantal aanbevelingen aan de opleidingen om inhoudelijk overleg te bevorderen en om samen een aantal acties op te pakken om een tot betere beroepsvoorbereiding van aankomende leraren te komen maar ook samenwerking tussen opleidingen mogelijk maken gericht op professionalisering van beginnende en ervaren leerkrachten.[12] In de evaluatie passend onderwijs blijf ik deze ontwikkeling volgen.

[10] Eimers e.a. (2016).
[11] Bron DUO.
[12] Veen, D. van, Huizenga, P. & Steenhoven, P. van der (2016). Passend onderwijs en de lerarenopleidingen. Zwolle/Amsterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Ouders zijn een belangrijke partner van de school

Uit het journalistieke onderzoek naar de dagelijkse praktijk blijkt dat de verwachtingen over passend onderwijs bij ouders hoog zijn.[13] De structuren zijn flexibeler geworden en er is meer maatwerk mogelijk. Dit maakt het voor ouders onoverzichtelijker: wat kunnen zij van scholen vragen? De schoolondersteuningsprofielen moeten de ouders daarvoor handvatten bieden. Dat bieden de profielen nu nog te weinig, zoals hierboven beschreven. De komende periode wordt daarom extra aandacht besteed aan het op orde krijgen van de schoolondersteuningsprofielen. Gelukkig zie ik in de praktijk dat scholen vaak bereid zijn om kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte te begeleiden, ook als over de ondersteuning die het kind nodig heeft, niets in het ondersteuningsprofiel staat.[14]

Sommige ouders ervaren bij scholen een afwerende houding als zij hun kind met een ondersteuningsvraag aanmelden. Zij zouden liever zien dat scholen zich open opstellen en met hen in gesprek willen gaan.[15] Schoolleiders geven aan dat zij altijd een afweging maken tussen wat nodig is voor het kind, wat de school kan bieden en wat de belasting is voor de leraren.[16] De communicatie met ouders in dit proces is cruciaal. Bij de toelating gaat het immers om de behoeften van het kind, maar ook om de mogelijkheden en de samenstelling van de klas en het team op de school. In de totale afweging weegt het belang van de groep soms zwaarder dan dat van het individuele kind. Als de school en de ouders een verschil van inzicht in hebben over wat een passend aanbod is of waar dit geboden kan worden, kan het samenwerkingsverband meedenken. Als dit geen oplossing biedt, dan kunnen de ouders ondersteuning vragen van de onderwijs(zorg)consulenten of kunnen zij een oordeel vragen aan de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs.

Zoals uit bovenstaande blijkt en wat ook de Onderwijsraad constateert, is dat goede communicatie tussen scholen en ouders van een kind met een ondersteuningsvraag onontbeerlijk is. De communicatie met ouders is al langer een aandachtspunt, niet alleen in het kader van passend onderwijs. De opmerking van de raad toont aan dat dit ook voor komende periode een aandachtspunt blijft.

Scholen en ouders hebben daarnaast in de afgelopen periode specifiek aandacht gevraagd voor een aantal knelpunten dat wordt ervaren bij het organiseren van (medische) zorg tijdens schooltijd. Het onderwijs en de zorgaanbieders zijn vaak nog op zoek naar manieren om verpleging, persoonlijke verzorging en/of begeleiding tijdig en waar mogelijk gecombineerd in te zetten op school. Ook wordt gezocht naar efficiënte en transparante manieren om afspraken te maken tussen school, ouders en zorgaanbieders.
In de voortgangsbrief van Staatssecretaris Van Rijn over kinderen met een intensieve zorgvraag is gewezen op de informatie die vanuit OCW en VWS beschikbaar is gesteld.[17] Naast de schriftelijk informatie, kunnen zorgaanbieders, scholen en ouders die hulp bij nodig hebben bij het formuleren van een onderwijszorgarrangement, een beroep doen op een onderwijszorgconsulent en het nieuwe Expertisepunt voor Ernstig Zieke

[13] Van der Meer, J. (2016).
[14] Eimers e.a. (2016).
[15] Van der Meer, J. (2016).
[16] Snel, T. (2016).
[17] Ministerie van VWS (2016). Brief «Zorg voor kinderen met een intensieve zorgvraag». Kamerstuk 34 104, nr. 148.

Kinderen dat is ondergebracht bij het bestaande Meldpunt Juiste Loket (zie www.juisteloket.nl).

In aanvulling daarop is, in samenwerking met VWS, een stroomschema ontwikkeld met een route voor (v)so-scholen om (medische) zorg in onderwijstijd te organiseren.[18] Uit dit schema blijkt dat er mogelijkheden zijn om zorg op school te organiseren, maar dat het niet eenvoudig is. Met mijn collega van VWS en met andere partijen in onderwijs en zorg bespreken wij de komende periode mogelijkheden om tot vereenvoudiging te komen. Op basis van de resultaten daarvan wordt het schema voor de zomer van 2017 herzien.

Het knelpunt dat scholen en ouders naar voren brachten over het maximale tarief dat besteed kan worden aan professionele zorg indien de zorgverlener (een verpleegkundige of een arts) in dienst is bij een school (die zelf geen zorginstelling is), is opgepakt. Ouders die voor hun kind een persoonsgeboden zorgbudget of pgb hebben uit de Wlz of de Zvw kunnen zorg inkopen bij een school. Als de zorgverleners, in dienst van de school voldoen aan het begrip beroeps- of bedrijfsmatig zorg verlenen, zoals gehanteerd in de Wet marktordening gezondheidszorg, dan kunnen ouders uitgaan van de tarieven voor professionele zorgverleners.

De verantwoordelijkheid voor het bieden van een passend aanbod: de zorgplicht

De Onderwijsraad adviseert te onderzoeken of de onduidelijkheden over de zorgplicht van tijdelijke aard zijn, of dat nadere definiëring noodzakelijk is. In antwoord daarop kan ik melden dat er reeds een onderzoek loopt dat antwoord moet geven op de vraag of de zorgplicht functioneert als beoogd (publicatie voorjaar 2017). In de praktijk lijken op het gebied van onduidelijkheden over de zorgplicht stappen te zijn gezet. Uit de peiling van de AVS blijkt dat scholen steeds beter weten wat er van hen wordt verwacht als het gaat om de zorgplicht. Waar vorig jaar in de AVS peiling nog 90 procent van de schoolleiders aangaf dat ze niet zomaar overgingen op een inschrijving bij aanmelding, zegt nu 70 procent van de schoolleiders dat de zorgplicht voor hen geldt als ouders op gesprek komen en zich (mondeling) aanmelden.[19] Dat is een flinke vooruitgang. De inspectie merkt daarnaast op dat de zorgplicht voor scholen nog steeds relatief nieuw is. Soms krijgen scholen er nu pas voor het eerst mee te maken. Voor de inspectie is lang niet altijd zichtbaar dat een school de zorgplicht ontwijkt. Pas later, soms zelfs wanneer de ouders zelf al een plek hebben gevonden ontvangt de inspectie een signaal of een melding. Over het ontwijken van de zorgplicht ontving de inspectie een dertigtal signalen, die na interventie tot een oplossing zijn gebracht. Voor schoolbesturen die hun wettelijke verplichtingen rond de zorgplicht niet naleven, is het opleggen van een bekostigingssanctie (art. 4:49 AWB) nadrukkelijk een mogelijkheid.

2. Een goed stelsel van randvoorwaarden voor passend onderwijs

Maatwerk voor kinderen en de vormgeving van passend onderwijs op de scholen lukt alleen als scholen en teams daartoe in staat worden gesteld. De randvoorwaarden daarvoor worden gecreëerd door de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, waarbij het gezamenlijke belang voorop moet worden gesteld. Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken rond

[18] Dit stroomschema wordt in december beschikbaar gesteld via www.passendonderwijs.nl.
[19] Snel, T. (2016). AVS Peiling. Doorzettingsmacht samenwerkingsverband leidt tot terugdringen thuiszitters. Kader Primair November 2016.

een aantal onderdelen waarvoor de besturen en samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn.

Samenwerkingsverbanden evalueren de governance structuur

De belangen van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn niet altijd gelijk aan elkaar. Daarom is het belangrijk dat in de samenwerkingsverbanden goed wordt nagedacht over hoe de governance wordt ingericht. Ook de Onderwijsraad geeft dit aan. Vaak houden de schoolbesturen toezicht op het samenwerkingsverband, naast dat zij het samenwerkingsverband besturen. Hierdoor keuren de leden hun eigen vlees, of kunnen ze niet open zijn om de belangen van het schoolbestuur niet te schaden. Daarom evalueren veel samenwerkingsverbanden de eerder gekozen structuur voor bestuur en intern toezicht. De behoefte ontstaat om bestuur en toezicht meer te scheiden, bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijke voorzitter of bestuurder of een onafhankelijk orgaan voor intern toezicht. Dat kan ertoe leiden dat schoolbesturen meer op afstand komen te staan van het besturen van het samenwerkingsverband. Dit is echter ook lastig voor schoolbesturen. Er spelen immers veel inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties, waarbij de schoolbesturen betrokken willen zijn.[20] Deze betrokkenheid mag echter niet leiden tot trage of belemmerde besluitvorming. De PO-Raad en de VO-raad blijven de samenwerkingsverbanden ook komende periode ondersteunen om de governance binnen de samenwerkingsverbanden te verbeteren. De inspectie ziet toe op doelmatige inrichting van de taken en processen van de samenwerkingsverbanden.

Onnodige bureaucratie verminderen

Een doelmatige inrichting van de processen betekent ook dat deze zo worden ingericht dat er geen onnodige bureaucratie ontstaat. Samenwerkingsverbanden zijn daarvoor verantwoordelijk. Uit verschillende, eerder uitgevoerde onderzoeken en uit de gesprekken die ik heb gevoerd blijkt dat op heel veel plekken nog veel bureaucratie wordt ervaren. Dat spitst zich toe rondom een paar thema's: het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen door scholen voor (v)so die met veel samenwerkingsverbanden te maken hebben; het opstellen van de ontwikkelingsperspectieven en de afstemming met de zorg. In het Koersdocument dat de PO-Raad en VO-raad met hun leden hebben besproken, staat *«Bureaucratie? Dat doen we zelf»*. Daar sluit ik mij bij aan. De kaders bieden ruimte om de ondersteuning van leerlingen te organiseren zonder onnodige bureaucratie.

Er zijn tips en voorbeelden uitgewerkt om tot minder onnodige bureaucratie te komen. Deze zijn te vinden op de websites van de raden en op www.passendonderwijs.nl. Het komt er nu op aan om deze ook in de praktijk te brengen. De komende periode zet ik mij in om dat te stimuleren, samen met de andere partijen. Om ervoor te zorgen dat leraren minder administratieve lasten ervaren, start ik begin volgend jaar «Operatie Regels Ruimen». Een team van experts zoekt daarbij samen met de school uit hoe er binnen de school makkelijker en efficiënter gewerkt kan worden, zodat leraren meer tijd overhouden voor lesgeven. Ik ga ervan uit dat veel scholen hun voordeel kunnen doen met de resultaten daarvan.

Dit najaar wordt de vervolgmeting naar de ervaren bureaucratie onder ouders en scholen weer uitgevoerd, in opdracht van het NRO. De resultaten verwacht ik komend voorjaar.

[20] Eimers e.a. (2016).

Financiële middelen voor passend onderwijs nog niet overal besteed

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige inzet van de door hen ontvangen middelen voor passend onderwijs. Over de inzet van de middelen wordt gerapporteerd in het jaarverslag. Op basis van een analyse van de jaarverslagen 2015, die voor het eerst door alle samenwerkingsverbanden zijn ingediend, kom ik tot de conclusie dat een deel van de samenwerkingsverbanden de middelen nog niet of nog niet geheel heeft besteed.[21] Dat vind ik geen goed teken, omdat ik tegelijkertijd hoor dat kinderen geen passende plek krijgen wegens tekort aan geld.

In totaal is circa 9 procent van het budget in het primair onderwijs en ruim 10 procent in het voortgezet onderwijs (nog) niet ingezet.[22] Er zijn daarbij grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Er zijn verbanden met een kleine min en verbanden waar meer dan 20 procent van het budget nog niet is besteed. Ook is het niet zo dat samenwerkingsverbanden met een positieve verevening geld over hebben en samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening niet.

Het aanhouden van enige reserve is nodig als borging van de continuïteit. De reden en de omvang van de reserves moeten goed worden onderbouwd in het jaarverslag en aansluiten bij de reële onzekerheden en risico's. Dat gebeurt vaak nog niet. De komende periode worden de volgende acties in gang gezet om te stimuleren dat de middelen wordt uitgegeven en de jaarverslaglegging wordt verbeterd:
- De inspectie bespreekt als onderdeel van het financieel toezicht de inzet van de middelen voor extra ondersteuning met zowel de schoolbesturen als de samenwerkingsverbanden.
- In de eerste maanden van 2017 worden regiobijeenkomsten georganiseerd voor samenwerkingsverbanden om hen te informeren over de noodzakelijke onderdelen van de jaarrekening en het jaarverslag en te bespreken hoe zij hun jaarverslagen inhoudelijk kunnen verbeteren. [23] Ook wordt een brochure gemaakt.
- Passend onderwijs wordt meegenomen in een brief aan besturen en samenwerkingsverbanden als een van de beleidsprioriteiten om over te rapporteren in het jaarverslag. Deze brief is één van de acties die voortkomt uit de lumpsumbrief die uw Kamer op 10 mei 2016 heeft ontvangen (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 143).

Verder rapporteert de Algemene Rekenkamer komend voorjaar in het verantwoordingsonderzoek over het inzicht dat er bestaat in de bestedingen van de middelen van passend onderwijs. Ik ga ervan uit dat ook de Rekenkamer een aantal aanbevelingen ter verbetering zal doen.

Naast de jaarverslagen, houd ik ook de gevolgen van de financiële verevening goed in de gaten. Nadere analyse van de cijfers over de leerlingaantallen op 1 oktober 2015 toont een (zeer) zwak verband aan tussen de vereveningsopdracht van samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen in het regulier onderwijs en speciaal onderwijs.[24] Op basis hiervan kan niet worden gesteld dat samenwer-

---

[21] In de bijlage bij deze brief is een overzicht van de financiële middelen per samenwerkingsverband opgenomen. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[22] Voor de kerst ontvangt de Kamer de Financiële staat van het onderwijs waarin nader wordt ingegaan op de bedragen en kengetallen.
[23] Vanaf 2016 gaan besturen en samenwerkingsverbanden werken met de XBRL systematiek voor het aanleveren van jaarrekeningen.
[24] Koopman, P. & Ledoux, G. (2016). Factsheet 1 Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Periode 2011–12 tot en met 2015–16. Update stroomgegevens. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kingsverbanden met een negatieve verevening minder leerlingen hebben verwezen naar het (v)so dan samenwerkingsverbanden met een positieve verevening. Er zijn zowel samenwerkingsverbanden met een positieve als met een negatieve verevening die minder leerlingen verwijzen. Vervolgonderzoek moet uitwijzen of kinderen een passende plek krijgen en dat financiële prikkels daarin geen dominante rol spelen.

De Onderwijsraad signaleert een risico op ongewenste ongelijkheid als gevolg van de vereveningssystematiek. Het doel van de verevening is echter juist om te komen tot een gelijke verdeling van middelen voor extra ondersteuning. Dit omdat onderzoek van de Evaluatiecommissie passend onderwijs heeft geconstateerd dat er geen inhoudelijke redenen zijn om aan te nemen dat er een verschil in ondersteuningsbehoeften is tussen regio's. Op basis daarvan heeft de commissie geadviseerd om, stapsgewijs over te gaan naar een systematiek waarbij de middelen gelijk over het land worden verdeeld.[25] Over het advies van de raad om ook de budgettering van de ondersteuningsmiddelen nauwgezet te monitoren en te evalueren, kan ik melden dat dit onderdeel uitmaakt van het evaluatieprogramma.

Afspraken en afstemming met jeugdhulp en zorg

Met de invoering van passend onderwijs en de veranderde zorgwetten heeft de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten een nieuwe impuls gekregen. Hoewel de gemeenten en het onderwijs nog moeten wennen aan hun nieuwe verantwoordelijkheden, lijken zij steeds meer te beseffen dat onderwijs en jeugdhulp elkaar nodig hebben. In Holland Rijnland werken bijvoorbeeld zeven samenwerkingsverbanden samen met 14 gemeenten rond thema's als thuiszitters, dyslexie en jeugdhulp op school. Ook in Noord-Holland is, op initiatief van de samenwerkingsverbanden, een netwerk gevormd om de perspectieven vanuit het onderwijs en de zorg dichter bij elkaar te brengen, relaties uit te bouwen en het kind en de ouders te ontzorgen. In het voorjaar van 2017 komt er vanuit het evaluatieprogramma passend onderwijs de Monitor Gemeenten beschikbaar, waarin zal worden gerapporteerd over de samenwerking tussen gemeenten en het onderwijs bij de vormgeving en uitvoering van passend onderwijs.

Ook de Onderwijsraad geeft aan dat een verbetering van de samenwerking met gemeenten noodzakelijk is voor de realisatie van onderwijszorgarrangementen. De raad ziet hierbij een belangrijke rol voor de besturen. In aanvulling daarop wil ik wijzen op de rol van de samenwerkingsverbanden hierbij. De samenwerkingsverbanden voeren immers overleg met de gemeenten over onder meer de inzet van jeugdhulp. Op die manier hoeven niet alle besturen afzonderlijk afspraken te maken met de gemeenten.

Door de PO-Raad, VO-raad, MBO-Raad, VNG, NJI, VWS en OCW wordt via de werkagenda verbinding passend onderwijs en jeugdhulp ondersteuning op maat geboden aan samenwerkingsverbanden en gemeenten. Verder worden goede voorbeelden gedeeld, bijvoorbeeld via de inspiratie-estafette. Deze vindt dit najaar plaats, waarbij elke laatste vrijdag van de maand een aantal goede voorbeelden «open huis» houden.

Bekostiging onderwijs verbonden aan bovenregionale voorzieningen

Tijdens het VAO passend onderwijs van 7 juli (Handelingen II 2015/16, nr. 106, item 52) heeft het lid Siderius via een motie verzocht scenario's uit

[25] ECPO (2010). Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg.

te werken voor de financiering van bovenregionale voorzieningen die zowel zorg als onderwijs aanbieden (Kamerstuk 31 497, nr. 211). Daarbij kunnen verschillende typen voorzieningen worden onderscheiden. Hieronder wordt verder ingegaan op de mogelijkheden voor de volgende type instellingen:
Residentiële instellingen met daaraan verbonden een (v)so-school
Voorzieningen voor zorg of dagbesteding (waaraan geen school is verbonden)

Leerlingen die vanuit de zorg worden geplaatst in een residentiële instelling mogen direct onderwijs volgen op de (v)so-school waar de instelling een samenwerkingsovereenkomst mee heeft. Deze scholen worden bekostigd op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande schooljaar. Daarmee bestaat er tijdig duidelijkheid over de financiering van het onderwijs.

Door de decentralisaties in de jeugdhulp hebben residentiële instellingen met veel gemeenten te maken. Hierdoor is grotere onzekerheid over de instroom van het aantal kinderen en jongeren ontstaan en vraagt de administratieve afhandeling meer tijd. De VNG en brancheorganisaties in de zorg hebben samen afspraken gemaakt om een regionale, meerjarige visie te ontwikkelen voor de inrichting van het regionale zorglandschap. De VNG heeft een ambassadeur aangesteld om dit traject te trekken. Hiermee komt er naar verwachting meer zekerheid voor de instellingen over onder meer het aantal kinderen en jongeren en de bekostiging daarvan. Door de directe verbinding met onderwijs, leidt dat ook tot meer zekerheid voor de scholen. Komende periode blijf ik de ontwikkelingen monitoren.

Naast de residentiële instellingen, waaraan een (v)so-school is verbonden, zijn er voorzieningen voor zorg of dagbesteding waaraan geen school is verbonden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zorgboerderijen of kinderdagcentra. De mogelijkheden voor de organisatie en de bekostiging van onderwijs op deze locaties zijn opgenomen in de handreikingen «Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk» voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, die in september zijn gepubliceerd.[26]

Verdere inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden zijn sinds dit schooljaar bezig om lwoo en pro een plek te geven binnen het samenwerkingsverband. Ik werk samen met de VO-raad, samenwerkingsverbanden en scholen aan de verdere inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs. De belangrijkste vraag is hoe de middelen voor lwoo en pro over de samenwerkingsverbanden moeten worden verdeeld. In het najaar organiseerden we drie regionale bijeenkomsten voor scholen en samenwerkingsverbanden, in samenwerking met het Platform Samenwerkingsverbanden VO, Stichting Platforms vmbo, en het Landelijk werkverband Praktijkonderwijs. Belangrijke punten die zijn meegegeven in deze bijeenkomsten zijn dat een nieuwe systematiek eenvoudig, transparant en voorspelbaar moet zijn. In de bekostigingssystematiek moet rekening gehouden worden met grensverkeer. Verder is stilgestaan bij de mogelijke invulling en gevolgen van het loslaten van criteria voor de toelaatbaarheid en bij de positie van het pro binnen het samenwerkingsverband. Deze inbreng gebruik ik om samen met de VO-raad een voorstel uit te werken voor de nieuwe

[26] Ministerie van OCW (september 2016). Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk in het primair onderwijs; Ministerie van OCW (september 2016). Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk in het voortgezet onderwijs. Te vinden op www.passendonderwijs.nl.

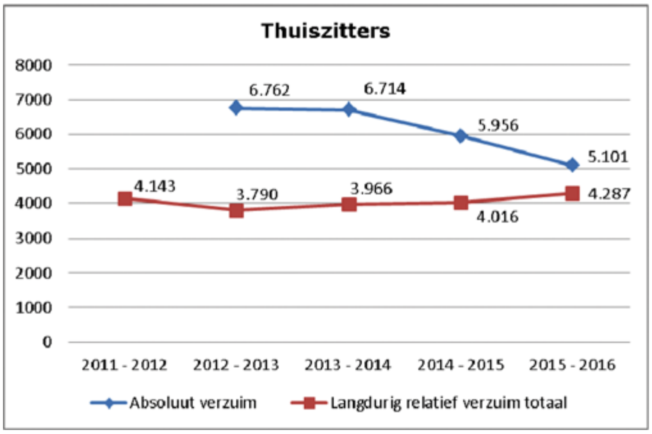
bekostigingssystematiek voor het lwoo en pro en het loslaten van de criteria, duur en lwoo-licenties.

3. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten ontwikkelen gezamenlijk een aanpak om het aantal thuiszitters terug te dringen

Gemeenten doen jaarlijks opgave aan OCW van hun verzuimcijfers. Ik licht hier de belangrijkste ontwikkelingen in de landelijke verzuimcijfers van het schooljaar 2015–2016 toe. In deze cijfers zijn de extra acties die ik in gang heb gezet en het werk van de aanjager van het Thuiszitterspact, de heer Dullaert, nog niet zichtbaar. De effecten van deze acties kunnen pas in de cijfers van volgend jaar zichtbaar worden. Uitgebreidere cijfers staan in de bijlage[27] met verzuimcijfers. Ik beschrijf eerst de nieuwe cijfers per type verzuim, gevolgd door een toelichting. Daarna ga ik in op de aanpak van thuiszitten, waarbij ik onder andere de bevindingen van de aanjager beschrijf.

Thuiszitters en vrijstellingen

Onder de term «thuiszitters» vallen twee soorten schoolverzuim, namelijk absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim.[28] Het totale aantal absoluut verzuimers is met ruim 14 procent afgenomen. Daarmee zet de dalende trend van de afgelopen jaren zich voort. Het totale aantal leerlingen dat langdurig relatief verzuimde is gestegen met bijna 7 procent. Het aantal nieuwe gevallen van langdurig relatief verzuim dat ontstond gedurende het schooljaar was in 2015/2016 hoger dan het schooljaar ervoor. Tegelijkertijd zijn er afgelopen schooljaar ook méér langdurig relatief verzuimers teruggeleid naar school dan tijdens het schooljaar ervoor.

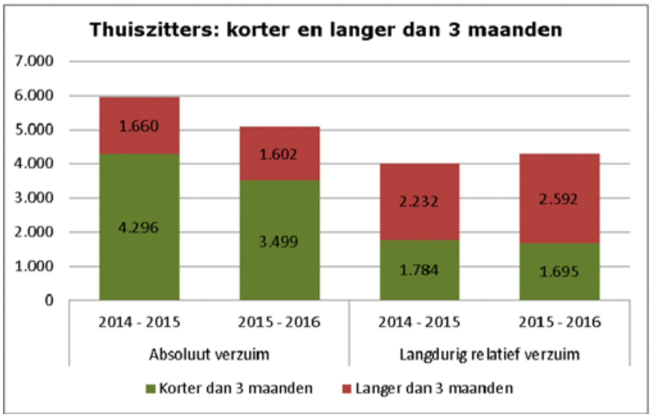


Thuiszitten: langer dan drie maanden

Absoluut verzuim duurt meestal korter dan drie maanden. Bij ruim 31 procent van de absoluut verzuimers duurde het verzuim echter langer dan die periode. Het aantal absoluut verzuimers langer dan drie maanden is ten opzichte van het schooljaar ervoor licht afgenomen (–3 procent). Bij

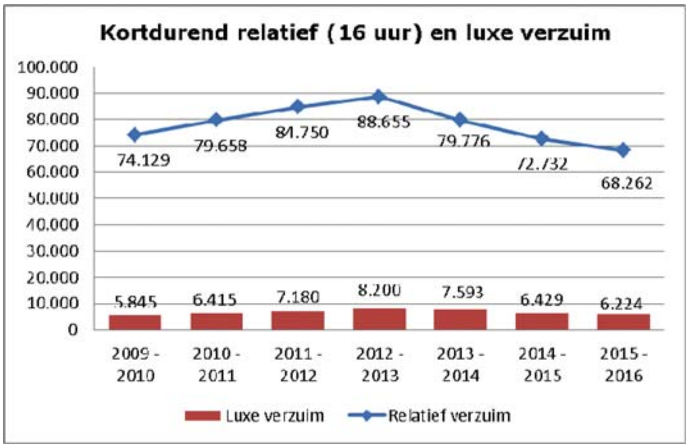
[27] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[28] Absoluut verzuimers zijn niet-ingeschreven leer- en kwalificatieplichtige kinderen en jongeren. Van absoluut verzuim is al sprake als een kind één dag niet op een school is ingeschreven (gemeenten corrigeren wel voor gevallen waar slechts sprake is van achterlopende administratie). Langdurig relatief verzuimers zijn wel ingeschreven maar er is langer dan vier weken sprake van ongeoorloofd verzuim.

langdurig relatief verzuim daarentegen duurt het verzuim veel vaker langer dan drie maanden (60 procent). Het aantal leerlingen dat langer dan drie maanden langdurig relatief verzuimde is bovendien met 16 procent toegenomen ten opzichte van het schooljaar ervoor. In totaal zaten hiermee ongeveer 4.200 kinderen langer dan drie maanden thuis.



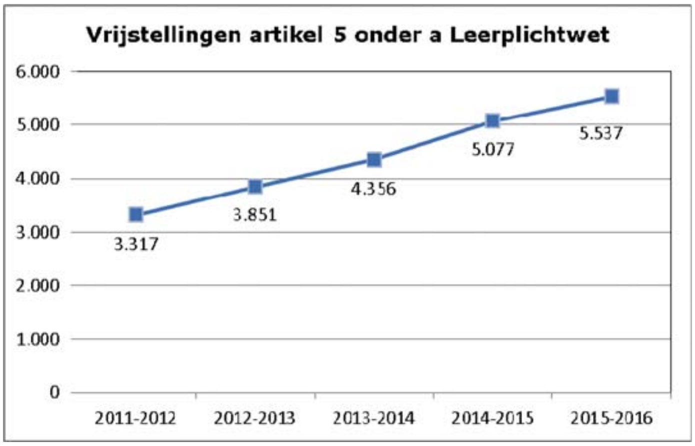
Spijbelen: relatief verzuim van 16 uur in 4 weken

Het aantal leerlingen dat kortdurend (16 uur in 4 weken) relatief verzuimde, oftewel spijbelde, is gedaald met 7 procent. Ook het aantal gevallen van luxe verzuim (spijbelen rondom de schoolvakanties) daalde met 5 procent. De dalende trend van de afgelopen jaren voor zowel relatief verzuim als luxe verzuim zet zich daarmee voort. Wel steeg het aantal leerlingen dat herhaaldelijk relatief verzuimde van 15.632 naar 17.313.



Vrijstellingen vanwege psychische of lichamelijke klachten (art. 5 onder a Leerplichtwet)

Het aantal vrijstelling op basis van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet steeg ten opzichte van het vorige schooljaar met 9 procent. De stijgende trend van de afgelopen jaren zet daarmee door, al is de stijging wel minder sterk.



Toelichting bij de landelijke cijfers

Om de cijfers goed te kunnen interpreteren, wil ik benadrukken dat achter de landelijke cijfers een grote diversiteit aan regionale ontwikkelingen schuilgaat. OCW en Ingrado hebben daarom contact gelegd met gemeenten die opvallende trends in de cijfers laten zien. Hieruit blijkt dat de ontwikkelingen in de cijfers voor een groot deel toe te schrijven zijn aan een verbeterde administratie, veranderde telwijzen of interpretaties van definities. Door de urgentie van de thuiszittersproblematiek brengen gemeenten en scholen verzuim steeds nauwkeuriger in beeld. Zo heeft Amsterdam leerlingen die (vrijwel zeker) niet meer in Nederland verblijven, in tegenstelling tot voorgaande jaren niet meer meegeteld als absoluut verzuimers. Soms wordt echter ook ruimer geteld dan de definitie. Bij langdurig relatief verzuim blijken enkele gemeenten met hoge cijfers, uit zorg voor de leerling, ook langdurig zieke leerlingen mee te tellen. Zieke leerlingen horen echter niet bij ongeoorloofd verzuim thuis. Het is heel goed om de leerlingen in beeld te houden, maar voor de cijfers en de vergelijkbaarheid daarvan is het niet wenselijk als zieke leerlingen meegeteld worden bij langdurig relatief verzuim.
Daarnaast is een deel van de trends te verklaren vanuit de geïntensiveerde aanpak van verzuim en thuiszitten in de regio's. Gemeenten die een stijging van het aantal langdurig relatief verzuimers laten zien, benadrukken dat door vergrote aandacht van gemeenten en samenwerkingsverbanden meer leerlingen in beeld zijn gekomen. Gemeenten die hun aanpak geïntensiveerd hebben, laten dan toch nog een stijging zien. Gemeenten die een daling laten zien, zoals Leeuwarden en Velsen, hebben die fase soms juist al achter de rug. Daar leidt de intensieve aanpak inmiddels tot een duidelijke afname.

Bij de vrijstellingen speelt vooral dat gemeenten voorheen niet altijd de langdurige of permanente vrijstellingen doorgaven, zo blijkt ook uit het aparte onderzoek dat naar deze vrijstellingen is gedaan.[29] Juist doordat gemeenten nu kritischer naar de vrijstellingen gaan kijken, komen ook deze vrijstellingen beter in beeld. Ook zijn in sommige gevallen in eerdere jaren kinderen in bijvoorbeeld een kinderdagcentrum (zorg) niet meegeteld bij de vrijstellingen en heeft het kritisch kijken naar de vrijstellingen ertoe geleid dat deze groep nu wel is meegenomen. Bij de spijbelaars lukt het gemeenten beter om meldingen te koppelen aan unieke leerlingen. Zo komt herhaaldelijk spijbelen beter in beeld en wordt het totaalcijfer van spijbelaars steeds betrouwbaarder.

[29] Bertling, L., Lubberman, J. & Witteman-Van Leenen, H. (2016). Onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a». Amsterdam: Regioplan. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Thuiszitten is een hardnekkig vraagstuk

Uit de cijfers blijkt eens te meer dat thuiszitten een hardnekkig probleem is dat helaas niet van de ene op de andere dag op te lossen is. De zo gewenste daling is op belangrijke onderdelen (langdurig relatief verzuim, vrijstellingen 5 onder a) helaas nog niet in gang gezet, ondanks de inspanningen van velen. Ik vind daarbij vooral de groep kinderen en jongeren die langer dan drie maanden thuiszit verontrustend. Hoe langer een kind thuiszit, hoe moeilijker de weg terug naar onderwijs wordt. Het is dus zaak om kinderen die uitvallen zo snel mogelijk terug te leiden naar school. Uit de cijfers blijkt dat dat nog veel te vaak niet lukt.

Aanpak

Mijn doelstelling is dat er in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod. Hiertoe moeten met name in de regio nog flinke stappen worden gezet. Daar moeten thuiszitters in beeld zijn en wordt bepaald wat nodig is om ze weer terug naar school te leiden. Soms is het nodig dat betrokkenen vanuit onderwijs, zorg en leerplicht samen met ouders en kind een passende onderwijsplek zoeken of creëren. In andere gevallen is geen sprake van een zoektocht naar een passende plek, maar is het nodig om jongeren te begeleiden bij bijvoorbeeld de overstap naar een vervolgopleiding. Hiertoe zijn binnen de aanpak voortijdig schoolverlaten (vsv) goede instrumenten voor handen. Een samenhangende aanpak van verzuim, thuiszitten en vsv is dan ook van belang.

Samen met betrokken partners heb ik dit jaar extra acties in gang gezet om langdurig thuiszitten tegen te gaan. Zo is in juni het landelijk Thuiszitterspact gesloten en is de heer Dullaert als aanjager van dit pact aan de slag gegaan. De bestrijding van thuiszitters staat bij gemeenten en samenwerkingsverbanden hoog op de agenda. Dit blijkt uit de gespreksronde die OCW samen met Ingrado maakte langs dertig gemeenten en samenwerkingsverbanden, de bevindingen van de aanjager en de bevragingen door de inspectie. Hieruit blijkt ook dat de ene regio al meer stappen heeft gezet dan de andere. Een mooi voorbeeld vind ik de G4 die samen optrekken bij de verdere invulling van hun eigen thuiszittersaanpak om zo van elkaar te leren.

De versterking van de aanpak in de regio's heeft tijd nodig. De thuiszittersproblematiek is echter oplosbaar, zo constateert ook de aanjager van het Thuiszitterspact. Dat laten de regio's zien die nu al werken met een succesvolle aanpak. Ik deel zijn analyse. Ik besef ook dat dat niet vanzelf gaat. Ik kies er daarom voor om de ingezette acties te continueren in plaats van weer nieuwe acties in gang te zetten. Kern van deze aanpak is dat de regio's waar het nog niet goed genoeg loopt, gericht worden aangesproken en ondersteund (door de aanjager, inspectie, Ingrado, OCW en/of Gedragswerk).[30] Daarbij vraag ik de regio's om specifieke aandacht voor het terugdringen van het aantal vrijstellingen 5 onder a en het maken van afspraken over doorzettingsmacht. Daarnaast zijn en komen er handleidingen om scholen en andere partners in de schoolverzuimketen te ondersteunen om hun aanpak effectiever te maken.[31] Daarnaast blijf ik de scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden ondersteunen bij het in beeld brengen van thuiszitters, door het verbeteren van de

---

[30] Hiermee reageer ik ook op het verzoek dat uw Kamer heeft gedaan in het ordedebat van 4 oktober (Handelingen II 2016/17, nr. 7, item 23).

[31] Handleiding «Uw schoolverzuimadministratie beter benut» (zie onder andere www.passendonderwijs.nl), actualisatie «Handleiding aanpak schoolverzuim» (binnenkort te verschijnen) en actualisatie «Handreiking snel terug naar school is veel beter».

systemen van DUO.[32] Vanaf 2017 gaan ook de (v)so-scholen en basisscholen verzuim via het verzuimregister van DUO melden aan gemeenten. Verzuim wordt dan in alle sectoren op dezelfde manier gemeld.

Doorzettingsmacht

Kern van doorzettingsmacht is dat alle betrokken partners samen een goede besluitvormingsprocedure afspreken voor gevallen van (dreigend) thuiszitten, inclusief wie wanneer knopen mag doorhakken. In september heeft de inspectie alle samenwerkingsverbanden de vraag gesteld of zij met hun partners afspraken over doorzettingsmacht hebben gemaakt. Hieruit blijkt dat ruim de helft dit gedaan heeft. Bij de anderen zijn de afspraken in ontwikkeling of nog niet gerealiseerd. Het is van belang dat die afspraken dit schooljaar overal tot stand komen. Parallel start ik met een wetstraject dat voorschrijft dat er in het oogo tussen samenwerkingsverband en gemeente wordt vastgelegd wie in de positie is om de knoop door te hakken bij plaatsingsproblematiek van thuiszitters. Op deze manier worden de samenwerkingsverbanden die niet op eigen initiatief tot een vorm van doorzettingsmacht komen alsnog verplicht om dit te regelen. Ik schrijf daarbij niet voor hoe deze doorzettingsmacht eruit moet zien om recht te doen aan de diversiteit die ik nu in de praktijk al zie, waarbij bijvoorbeeld soms de coördinator van het samenwerkingsverband, soms een commissie en soms een wethouder deze positie heeft.

Vrijstellingen

Uit het hierboven genoemde onderzoek naar de vrijstellingen 5 onder a blijkt dat er twee groepen kinderen zijn waarvoor deze vrijstellingen met name worden afgegeven. Enerzijds is er een groep kinderen waarvan de problematiek vanaf de start dusdanig groot is dat het volgen van onderwijs niet mogelijk lijkt. Dit betreft veelal kinderen die vanaf het begin van de leerplichtige leeftijd een vrijstelling 5 onder a krijgen en afkomstig zijn van medische kinderdagverblijven. Daarnaast is er een (kleinere) piek bij de 16-/17-jarigen. Bij deze groep spelen vaak psychische problemen een rol.

De onderzoekers constateren verder dat het nog te vroeg is om het effect van de getroffen maatregelen op de cijfers van schooljaar 2014/2015 waar te nemen. Ik verwacht een positieve ontwikkeling op dit punt door het beter benutten van maatwerk mogelijkheden (tijdelijk of gedeeltelijk onderwijs op een andere locatie dan de school) en van de mogelijkheden om onderwijs en zorg te combineren. De onderzoekers bevelen aan om in een vroeg stadium te voorzien in betrokkenheid van het onderwijs, zodat er naar alternatieven binnen het onderwijs gekeken kan worden. Een goed voorbeeld daarvan is de regio Holland Rijnland. Daar kijken zorginstellingen, leerplicht en het samenwerkingsverband passend onderwijs eerst samen met ouders naar het onderwijsperspectief van een leerling, alvorens een eventuele vrijstelling wordt afgegeven. Ook de samenwerkingsverbanden Deventer po en Zaanstreek vo hebben afgesproken dat leerplicht altijd eerst met het samenwerkingsverband overlegt voordat een vrijstelling wordt afgegeven. Ik ga deze mogelijkheden en goede voorbeelden nogmaals onder de aandacht brengen.

---

[32] Sinds augustus 2016 worden de cijfers over absoluut verzuim rechtstreeks gegenereerd door DUO en maandelijks aan de gemeenten gerapporteerd. Verder krijgen vo- en mbo-scholen en gemeenten sinds dit schooljaar een signaal als DUO een mogelijk geval van langdurig relatief verzuim in de DUO-verzuimregistratie detecteert. Scholen kunnen het langdurig relatief verzuim vervolgens via DUO melden bij gemeenten.

Doelstelling

In het AO van 29 juni heeft u mij gevraagd om voor de periode tot 2020 tussendoelen te formuleren, gericht op de doelstelling dat in 2020 geen enkel kind meer langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod. In het schooljaar 2015–2016 waren er ruim 1.600 kinderen die langer dan drie maanden absoluut verzuimden en bijna 2.600 kinderen waarbij sprake was van langdurig relatief verzuim dat langer dan drie maanden duurde. Voor dit moment zie ik deze totale groep van 4.200 kinderen als nulmeting waarbij in vier jaar tijd, in vier gelijke stappen, dit aantal tot nul moet worden teruggebracht. Uit de huidige cijfers kan niet worden opgemaakt voor hoeveel kinderen er wel of geen passend onderwijsaanbod is gedaan. Om dit helder te krijgen, wordt in 2017 nader onderzoek gedaan naar de achtergronden van thuiszitters, waarbij ook gekeken wordt naar de mate waarin er al dan niet een onderwijsaanbod is gedaan.

Interventieteam onderwijs en zorg

Zoals hierboven aangegeven, is er bij thuiszitters soms sprake van hardnekkige problematiek. Daarom heb ik begin dit jaar samen met VWS het tijdelijke interventieteam onderwijs en zorg ingericht, om te bekijken hoe de ingewikkeldste situaties van kinderen die soms al heel lang thuis zitten kunnen worden opgelost. Uit de 33 casussen waarbij het team betrokken is geraakt, blijkt dat er binnen de bestaande wet- en regelgeving veel mogelijkheden zijn om tot maatwerkoplossingen te komen, maar dat dit in de praktijk soms lastig is te realiseren. Dat kan komen door moeizame communicatie, onvoldoende regie op een oplossing waarin onderwijs en zorg nauw samenwerken en soms onvoldoende aandacht voor overbelasting van ouders en professionals. In dergelijke situaties kan een beroep worden gedaan op de onderwijszorgconsulenten. Het interventieteam onderwijs en zorg blijft de meest hardnekkige problematiek in de komende periode volgen.

Leerrecht

Op 3 november 2015 heeft uw Kamer de motie Van Meenen c.s. over het leerrecht aangenomen.[33] Deze motie verzocht de regering om door het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht onderzoek te laten doen naar het leerrecht. Conform mijn toezegging aan uw Kamer, ontvangt u bij deze voortgangsrapportage het resultaat van dit onderzoek, het rapport *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving* [34]. Het rapport beschrijft, in lijn met de motie, wat de «kernelementen» van het leerrecht zijn, welke onderdelen in de wetgeving een belemmering vormen bij de realisering van het leerrecht, welke modaliteiten mogelijk zijn bij verankering van het leerrecht, en wat de toegevoegde waarde is van die modaliteiten. Het rapport raakt aan vele onderdelen van het onderwijsbeleid en -wetgeving en overstijgt het beleidsterrein passend onderwijs. Het rapport verdient een grondige bestudering voordat een beleidsreactie kan worden gegeven. Ik verwacht u de beleidsreactie in de eerste helft van 2017 te kunnen aanbieden.

Hoorrecht

Zoals toegezegd in de vorige voortgangsrapportage heeft in de afgelopen periode een eerste verkenning plaatsgevonden naar de positie van kinderen, met name degenen die thuisonderwijs genieten, bij de beslissing over een passende onderwijsplek. Op basis daarvan heb ik

[33] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 47.
[34] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

besloten om het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht te vragen om een grondige (juridische) analyse uit te voeren van de mogelijke reikwijdte en implicaties van een hoorrecht. Ik verwacht uw Kamer in de eerste helft van 2017 te kunnen informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker